



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: **Bc. L. D., DiS.**, zastoupen JUDr. Janem Burešem Ph.D., advokátem, se sídlem Václavské náměstí 64, Praha 1, proti žalovanému: **ředitel Sekce vojenského zdravotnictví Ministersva obrany**, se sídlem Vítězné náměstí 5, Praha 6, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 12. 2021, č. j. MO 348726/2021-1457, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 29. 9. 2022, č. j. 30 Ad 5/2022 - 60,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaný **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti 4 114 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce, JUDr. Jana Bureše Ph.D., advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a rozsudek krajského soudu

[1] Správní orgán prvního stupně vydal dne 18. 8. 2021 rozhodnutí, č. j. MO 241560/2021-684800, kterým zamítl žádost žalobce o proplacení cestovních náhrad v souvislosti se služební cestou uskutečněnou dne 23. 4. 2019. Současně zamítl žádost o doplacení příplatku za zastupování a příplatku za zvýšenou odpovědnost za období od 1. 2. 2018 do 30. 5. 2018 a od 16. 9. 2018 do 7. 12. 2018, tak jako i žádost

o náhradu nákladů právního zastoupení žalobce v řízení před správním orgánem prvního stupně. Proti tomuto rozhodnutí se žalobce bránil odvoláním, které žalovaný rozhodnutím ze dne 1. 12. 2021, č. j. MO 348726/2021-1457, ve výroku, který se týkal cestovních náhrad žalobce, zrušil a věc vrátil správnímu orgánu prvního stupně k novému projednání, ve zbytku rozhodnutí potvrdil.

[2] Dne 29. 11. 2021 proběhlo ústní jednání za přítomnosti žalobce, na základě něhož mu byly vyplaceny cestovní náhrady za pracovní cestu vykonanou dne 23. 4. 2019. Správní orgán prvního stupně proto řízení o proplacení cestovních náhrad usnesením ze dne 19. 1. 2022, č. j. MO 27271/2022-684800 zastavil.

[3] Žalobce brojil žalobou, podanou ke Krajskému soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“), proti části rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 2021, č. j. MO 348726/2021-1457, kterým žalovaný potvrdil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ohledně žádosti o doplacení příplatku za zastupování a příplatku za zvýšenou odpovědnost v období od 1. 2. 2018 do 30. 5. 2018 a od 16. 9. 2018 do 7. 12. 2018. Namítal nesprávný postup správních orgánů v průběhu řízení; rozhodnutí žalovaného je nezákonné z důvodu nesprávného skutkového a právního posouzení věci. Žalovaný v napadaném rozhodnutí uvedl, že žalobce neměl v popisu služby výkon zastupování jiného vojáka a současně tvrzený rozkaz nebyl vydán příslušným služebním funkcionářem.

[4] Žalobce měl ve funkci vedoucího staršího důstojníka v době od 1. 2. 2018 do 30. 5. 2018 zastupovat kpt. Ing. M. Ž. a v období od 16. 9. 2018 do 7. 12. 2018 kpt. Mgr. M. K.. V prvním případě tak činil na základě ústního rozkazu svého nadřízeného, plk. Ing. K. F., Ph.D., od kterého současně převzal potřebnou dokumentaci. Vzhledem k tomu, že jednal na základě rozkazu svého nadřízeného, nemůže mu být kladena k tíži skutečnost, že k vykonání zástupu chyběl rozkaz ve formě, kterou obvykle žalovaný vyžaduje. V případě druhého zastupování měl být elektronicky vydaný rozkaz následně pozměněn, i přesto, že žalobce zástup vykonal. Za tyto činnosti mu nebylo vyplaceno tzv. zástupné, a to i přesto, že splňoval požadavky uvedené v § 13a odst. 1 zákona č. 221/1999 Sb., o vojácích z povolání (dále jen „zákon o vojácích z povolání“).

[5] Žalovaný ve vyjádření k žalobě popřel, že by příslušný služební orgán vydal personální rozkaz k zástupu a pokud by rozkaz měl být vydán, nesplňoval formální požadavky stanovené v § 13a odst. 1 zákona o vojácích z povolání a v interních předpisech žalovaného. Z tohoto důvodu žalobci nárok na vyplacení tzv. zástupného nenáleží. Současně uvedl, že žalobce na podporu svých tvrzení nepředložil žádné důkazy. Žalovaný proto navrhl, aby krajský soud žalobu zamítl.

[6] Krajský soud v napadaném rozsudku uvedl, že správní orgány zcela rezignovaly na materiální stránku věci a zjištění faktického stavu. Spokojily se pouze s konstatováním, že pro zastupování absentoval formální personální rozkaz nadřízeného; zcela opomenuly tvrzení žalobce, že mu byl v případě zastupování kpt. Ing. M. Ž. rozkaz udělen v ústní formě, což zákon nevylučuje. Absenci formální podoby rozkazu k zastupování dle interních předpisů žalovaného však nelze klást k tíži žalobci, jelikož voják není oprávněn neuposlechnout rozkaz, byť vydaný v nesprávné formě, či nesprávným

pokračování

služebním funkcionářem. Nelze proto setrvat na čistě formálním pojetí požadavků na vydání rozkazu.

[7] Krajský soud uzavřel, že správní spis neobsahuje kompletní dokumenty, nezbytné pro soudní přezkum věci; jedná se o chybějící rozhodnutí o stížnosti žalobce na postup jeho nadřízeného nebo části rozkazů. Skutkový stav tak vyžaduje zásadní doplnění, a proto krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

II. Důvody kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[8] Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[9] Nezákonnost napadaného rozsudku stěžovatel shledává v nesprávném právním posouzení otázky nároku na tzv. zástupné, tedy na služební tarif z vyšší hodnosti a příplatku za zvýšenou odpovědnost upravenou zejména v § 68j odst. 5 o vojácích z povolání ve spojení s § 13a odst. 1 a § 145a odst. 1 písm. f) téhož zákona. Nepřezkoumatelnost rozsudku stěžovatel spatřuje v nedostatečném odůvodnění, v němž se krajský soud odchýlil od formálních podmínek, které zákon pro přiznání tzv. zástupného vyžaduje, a zavázal svým odlišným právním názorem správní orgány, aniž by uvedl důvody, které jej k tomu vedly.

[10] Stěžovatel uvedl, že v souladu s požadavky § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“) zjistil skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Během správního řízení zjistil, že žalobci nebyl vydán rozkaz k zastupování v souladu s vnitřními postupy stěžovatele. Žalobce naopak neoznačil žádné důkazy na podporu tvrzení o vydání rozkazu. Výklad krajského soudu tak měl popřít zákonem stanovené formální podmínky pro přiznání tzv. zástupného; tento postup, ve kterém voják vykonává činnost bez rozkazu vydaného příslušným služebním orgánem, popírá principy fungování Armády České republiky.

[11] Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti poukázal na to, že pro posuzování nároku na tzv. zástupné je rozhodující faktický stav věci; forma, kterou byl rozkaz vydán, není relevantní. Žalovaný v důsledku svého nesprávného závěru rezignoval na další dokazování ve věci. Žalobce dále poukázal na to, že je to právě žalovaný, kdo odpovídá za to, že je skutkový stav náležitě zjištěn; navrhuje proto, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas, oprávněnou osobou, je tedy projednatelná.

[13] Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Tyto vady v rozsudku neshledal.

[14] Kasační stížnost **není** důvodná.

[15] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Rozsudek krajského soudu je přezkoumatelný, neboť splňuje požadavky judikatury kladené na odůvodnění soudního rozhodnutí (nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, či ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, případně rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, č. 244/2004 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75). Z rozsudku je patrné, jak soud o návrhu rozhodl, jaké důvody jej k tomu vedly a na jakých úvahách založil své závěry. Rozsudek krajského soudu není ani vnitřně rozporný, ostatně je zřejmé, že mu stěžovatel rozumí, neboť s jeho názory polemizuje.

[16] Nejvyšší správní soud se ztotožnil s právním hodnocením krajského soudu, který shledal, že skutkový stav, jenž vzal žalovaný za základ napadeného rozhodnutí, vyžaduje zásadní doplnění. Řízení před žalovaným postrádá dokazování, které by objasnilo skutková tvrzení vznesená žalobcem. Rozhodnutí žalovaného tak bylo krajským soudem správně zrušeno dle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Řízení bylo zatíženo tak zásadní vadou, že postup žalovaného nelze bez doplnění dokazování dále věcně přezkoumat.

[17] Obecně však Nejvyšší správní soud k právním úvahám krajského soudu poznamenává, že základní pravidla pro výkon služby vojáků stanovuje zákon o vojácích z povolání, dle jeho § 24 odst. 1 se výkonem služby: „rozumí plnění služebních povinností podle služebního zařazení a podle rozkazů nadřízeného.“ Výkon služby je základním pojmem v oblasti činnosti vojáka. Své služební povinnosti voják plní prostřednictvím výkonu služby. Služební povinnosti vyplývají z jeho služebního zařazení, rozkazů nadřízených, právních a vnitřních předpisů. Dle § 48 odst. 1 zákona o vojácích z povolání platí, že ústředním mechanismem, na němž je založen výkon služby vojáků z povolání (ale i dalších příslušníků jiných bezpečnostních sborů, jejichž činnost je upravena jinými právními předpisy), je princip subordinační. V rámci subordinačního vztahu mezi nadřízeným a podřízeným vojákem je základní povinností podřízeného vojáka přesně plnit úkoly, které mu ukládají právní předpisy a rozkazy nadřízených. Výkonem služby se rozumí plnění služebních povinností podle služebního zařazení a podle rozkazů nadřízeného dle § 24 odst. 1 zákona o vojácích z povolání. Plnění rozkazů je tedy jednou ze základních služebních povinností vojáka a rozkaz je tak jedním z aktů, jimiž se vojákům služební povinnosti nejen ukládají, ale také se i již uložené služební povinnosti blíže konkretizují. Prostřednictvím rozkazů se provádí každodenní běžný výkon vojenské služby.

[18] Podle § 48 odst. 3 zákona o vojácích z povolání platí, že: „domnívá-li se voják, že rozkaz nadřízeného je v rozporu s právním předpisem, je povinen nadřízeného na to upozornit; trvá-li nadřízený na splnění rozkazu, je voják povinen jej splnit. Voják je povinen

pokračování

odepřít splnění rozkazu nadřízeného, spáchal-li by jeho splněním trestný čin; tuto skutečnost ohlásí neodkladně vyššímu nadřízenému.“

[19] Podle § 13a zákona o vojácích z povolání platí, že: *„Voják je povinen na základě rozkazu služebního orgánu zastupovat nadřízeného nebo vojáka ve služebním zařazení se stejnou nebo vyšší stanovenou hodností. Po tuto dobu voják současně vykonává úkoly a povinnosti vyplývající i z jeho služebního zařazení.“* Současně dle § 68j odst. 5 platí, že: *„Vojákovi, který zastupuje vojáka v jiném služebním zařazení po dobu delší než 4 týdny a tomuto služebnímu zařazení přísluší vyšší hodnost, než jaká přísluší služebnímu zařazení vojáka, náleží po dobu zastupování v jiném služebním zařazení služební tarif z vyšší hodnosti, je-li to pro něj výhodnější, a lze mu přiznat příplatek za zvýšenou odpovědnost.“*

[20] Podle § 3 správního řádu platí, že správní orgán postupuje tak: *„aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2.“* Tato zásada ukládá správnímu orgánu náležitě zjistit skutkový stav věci, tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti. Skutková stránka věci musí být zjištěna bez důvodných pochybností, a to s využitím zásad legality, proporcionality, právní jistoty a v souladu s veřejným zájmem. Obstarání podkladů pro vydání rozhodnutí je obecně povinností správního orgánu, která je doplňována povinnostmi účastníků řízení poskytnout potřebnou součinnost, případně označit důkazy na podporu svých tvrzení dle § 52 správního řádu (rozsudky Nejvyššího správního soudu 4. 7. 2012, č. j. 6 Ads 61/2012 - 15, ze dne 10. 2. 2015, č. j. 6 As 273/2014 - 31).

[21] Kasační soud se i přes rozsáhlé vady v postupu žalovaného v krátkosti vyjádří ke kasačním námitkám. Stěžovatel v kasační stížnosti brojl proti způsobu, jakým se krajský soud vypořádal s hodnocením naplnění formální podmínky pro nárok na přiznání tzv. zástupného, a to neexistence formálně bezvadného personálního rozkazu, vydaného příslušným služebním orgánem. Krajský soud připustil, že tato podmínka nemusí být vždy naplněna, a tím podle stěžovatele porušil právní jistotu jiných žadatelů.

[22] Krajský soud konstatoval, že žalobce rozkaz k zastupování kpt. Ing. M. Ž. v době od 1. 2. 2018 do 30. 5. 2018 obdržel ústně od svého nadřízeného plk. Ing. K. F., Ph.D. Zde krajský soud vhodně poukázal na povinnosti vojáka, mezi něž patří zejména uposlechnutí rozkazu nadřízeného. Zákon o vojácích z povolání v § 48 odst. 3 umožňuje neposlechnout rozkaz pouze v případě, že by jeho splněním voják spáchal trestný čin. V případě, že byl žalobci dán rozkaz, byť v nesprávné formě a nepříslušným nadřízeným služebním funkcionářem, nemůže mu být kladeno k tíži, pokud jej splní. Neobstojí ani tvrzení stěžovatele, že o formálních nedostatcích rozkazu žalobce „musel vědět“. Žalobci zřejmě formální nedostatky rozkazu byly známy, pokud ohledně nich podal na svého nadřízeného ústní i písemnou stížnost; o jejím vyřízení však ve správním spisu není uveden žádný záznam (a to ostatně bylo i důvodem, pro který krajský soud rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k došetření). Námitku týkající se vlivu nedostatku formy rozkazu na nárok na vyplacení tzv. zástupného považuje Nejvyšší správní soud za nedůvodnou.

[23] Kasační soud nad rámec stížnostních námitek doplňuje, že v případě zastupování Mgr. M. K. v době od 16. 9. 2018 do 7. 12. 2018 mělo, dle žalobce, dojít k následné úpravě

(elektronického) rozkazu v systému DEPO, na základě kterého mělo být zastupování vykonáno, jednalo se o soubor s názvem „Rozkaz_32-2018-NS384600“. Správní spis pak obsahuje pouze „printscreens“, které uvádějí poslední datum změny. K poslední změně však mělo dojít 10. 9. 2018, tedy ještě před začátkem zastupování; zástupcem byla stanovena jiná osoba. Krajský soud zhodnotil, že v tomto období k zastupování žalobcem nedošlo. S tímto závěrem se kasační soud ztotožňuje.

[24] Stěžovatel v kasační stížnosti dále uvádí, že skutkový stav pro vydání zamítavého rozhodnutí byl zjištěn dostatečně a správní orgány naplnily požadavky zásady materiální pravdy, která vyplývá z § 3 správního řádu. Současně poukázal na skutečnost, že se v řešené věci nejedná o řízení, kterým by měla být účastníku stanovena povinnost, a proto nemusí zjišťovat skutkový stav dle § 50 odst. 3 správního řádu. Vzhledem k tomu, že se jedná o řízení zahájené na žádost, je žadatel povinen označit důkazy na podporu svých tvrzení. Žalobce však, dle žalovaného, označil důkazy o údajném zastupování až v žalobě. Stěžovatel dále tvrdí, že žalobce neměl v rámci svého služebního zařazení u krajského vojenského velitelství Hradec Králové uvedeno v popisu služební činnosti vojáka, zastupování svého nadřízeného po dobu jeho nepřítomnosti, ani nebyl služebně zařazen na funkci zástupce, a tak k zastupování nemohlo dojít.

[25] Krajský soud naopak poukázal na to, že se žalovaný omezil pouze na konstatování, že žalobce nemohl zastupovat jiného vojáka, jelikož vykonávání zástupu neměl v popisu služby a současně jeho nadřízený plk. Ing. K. F., Ph.D., nebyl oprávněn rozkaz k zastupování vydat; personální rozkaz v souladu s § 31a odst. 1 § 145a odst. 1 písm. f) zákona o vojácích z povolání je oprávněn vydat pouze ředitel Agentury personalistiky Armády ČR, okolnosti faktického výkonu zástupu správní orgán dále nezjišťoval. Nejvyšší správní soud se s hodnocením krajského soudu plně ztotožňuje. Žalovaný naprosto rezignoval na svou povinnost náležitého zjištění skutkového stavu. Správní orgán neprovedl žádný důkaz, který by objasnil, zda žalobce skutečně konal zastoupení v rozhodné době a také, zda mu byl rozkaz, byť ve vadné formě, vydán.

[26] Podstatná je však i skutečnost, že je to právě stěžovatel, kdo má náležitě zjistit skutkový stav věci, zejména v souladu s požadavky § 3 správního řádu. Žalobce tvrdil, že zastupoval jiné vojáky na základě rozkazu nadřízeného a v žalobě navrhoval listinné důkazy, které měly jeho tvrzení prokázat. Většina z těchto listin by se však měla nacházet ve sféře správního orgánu, tj. ve správním spisu. Krajský však tyto dokumenty nemohl provést jako důkazní prostředky, jelikož se ve správním spisu některé z nich nenacházely. Jedná se například o dokumenty, které byly žalobci předány v souvislosti se zastupováním kpt. Ing. Ž., nebo listiny, které zachycují podané stížnosti na postup nadřízeného.

[27] Nejvyšší správní soud uzavírá, že je to naopak žalovaný, kdo je povinen již v souvislosti se zmíněným principem subordinace, zajistit, aby vojáci plnili dané rozkazy v souladu se zákonem a vlastními interními předpisy, na což poukazoval i stěžovatel. Pokud měl žalobce vykonávat zástup v období několika měsíců bez vydaného rozkazu a v souvislosti s tím neplnit stanovené úkoly, měli vůči tomu zakročit jeho nadřízení. Pokud by žalobce tvrzený zástup nevykonával a plnil pouze své úkoly, vyplynula by tato skutečnost z bezvadně vedeného správního spisu. Nelze tolerovat postup žalovaného, kterým se zbavuje odpovědnosti za vlastní pochybení a klade je za vinu žalobci.

pokračování

[28] Kasační soud se plně ztotožňuje se závěrem krajského soudu, který žalovanému uložil doplnit skutková zjištění ohledně fakticity zastupování kpt. Ing. M. Ž. v době od 1. 2. 2018 do 30. 5. 2018 tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti.

IV. Závěr a náklady řízení

[29] Nejvyšší správní soud neshledal kasační námitky stěžovatele důvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[30] Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, to má naopak úspěšný žalobce (§ 60 odst. 1 ve spojení § 120 s. ř. s.). Náklady žalobce v tomto řízení spočívají v odměně advokáta za jeden úkon právní služby, a to vyjádření ke kasační stížnosti (§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], ve výši 3 100 Kč (§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu], společně s paušální částkou ve výši 300 Kč za jeden úkon právní služby (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Advokát žalobce je plátcem DPH, jeho odměna a náhrada hotových výdajů se proto zvyšuje o tuto daň. Stěžovatel je proto povinen žalobci k rukám jeho zástupce uhradit náhradu nákladů ve výši 4 114 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 8. března 2023

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu